

מעקב אחר תקצוב התוכנית הבין-משרדית למניעת אלימות במשפחה ולטיפול בה

כתיבה: חדוה קפלינסקי, כלכלנית| אישור: אליעזר שורץ, ראש צוות
תאריך: כ"ו בחשוון תש"ף, 24 בנובמבר 2019

פיקוח תקציבי

תוכן עניינים

1	תמצית	1
2	התוכנית הבין-משרדית למניעת אלימות במשפחה ולטיפול בה – רקע	1
3	תקצוב התוכנית	2
3	מעקב אחר יישום התוכנית ותקצובה	3
3	3.1 תקצוב התוכנית בשנים 2017–2018	3
5	3.2 תקצוב התוכנית בשנת 2019	5
9	3.3 תקצוב התוכנית בשנים הבאות	9
10	4. משרדים נוספים השותפים לתוכנית	10
10	4.1 המשרד לביטחון הפנים	10
11	4.2 משרד החינוך	11
11	4.3 משרד הבריאות	11
12	5. נספח	12

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי לקראת היום הבין-לאומי למאבק באלימות כלפי נשים ב-25 בנובמבר 2019. להלן עיקרי הממצאים במסמך:

- התוכנית הבין-משרדית למניעת אלימות במשפחה ולטיפול בה תוכננה על ידי ועדה בין-משרדית שהוקמה על רקע הצורך בשיתוף פעולה בין גורמי המקצוע המעורבים בטיפול בנפגעי האלימות במשפחה. בשנת 2017 ועדת השרים למאבק באלימות אימצה את עיקרי תוכנית הפעולה שהוצגה בפניה, והתחייבה לפעול ליישומה.
 - במסגרת ההחלטות שהתקבלו נקבע כי הגורם המתכלל את יישום התוכנית הוא משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. המשרד גיבש תוכנית ליישום סעיפי התוכנית השונים בשיתוף גורמים רלוונטיים אחרים. נקבע כי סך התקציב התוספתי שיועבר ממשרד האוצר לצורך יישום התוכנית ייכלל בתקציב משרד הרווחה, והמשרד יקצה ממנו סכומים למשרדים האחרים השותפים לפעילות בהתאם לתחומי האחריות של כל משרד.
 - עם זאת, ועדת השרים **לא קבעה מהו התקציב שיוקצה לתוכנית זו ולא קבעה את המקורות התקציביים למימושה**. על פי הערכות שהוצגו על ידי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים והמשרד לביטחון הפנים, העלות הנדרשת בשנת היישום המלאה של התוכנית היא **כרבע מיליארד ש"ח** (תקציב תוספתי של כ-50 מיליון ש"ח בשנה במשך חמש שנים).
 - משנת 2017 הועברו תקציבים תוספתיים לבסיס התקציב של התוכנית כך: בשנת **2017** הועברו **8 מיליון ש"ח**, בשנת **2018** הועברו **12 מיליון ש"ח** ובשנת **2019** הועברו **30 מיליון ש"ח** נוספים, כך שכלל התקציב שהועבר ליישום התוכנית בשנת 2019 הוא כ-50 מיליון ש"ח בבסיס תקציב התוכנית. הסכומים שהועברו בפועל היו נמוכים מהסכומים הנדרשים ליישום מלא של תוכניות העבודה המקוריות, ולכן נוצר פער מצטבר בבסיס התקציב של התוכנית.
 - מכיוון שתקצוב התוכנית בשנים האחרונות חסר, **בכל שנה נקבעים סדרי עדיפויות בהתאם לתקציב בפועל ובהתאם ליכולת הביצוע בתחומים השונים. בהמשך לכך, עודכנו שלבי היישום בכל אחת מהשנים הבאות, ונקבע שפריסת יישום התוכנית תהיה עד לשנת 2024.**
 - כאמור, **בשל התקצוב החלקי של התוכנית הוועדה נדרשה לקבוע סדרי עדיפויות בתקצוב מרכיבי התוכנית השונים בהתאם לתקציב בפועל, כך שחלק מהנושאים תוקצבו בצורה חלקית או לא תוקצבו כלל באותה שנה.** עם זאת, ייתכן שההחלטה לא לתקצב נושא כלשהו נבעה, בין היתר, מיכולת הביצוע בפועל של הנושא באותה שנה ומהביקוש לאותו שירות, ובמקרים אחרים ייתכן שהנושאים קיבלו מענה במסגרת פעולות אחרות של המשרד.
- הסעיפים העיקריים שתוקצבו עד שנת 2019 הם:
- 60 תקני עובדים סוציאליים לטיפול בגברים בעלות של **10.2 מיליון ש"ח**; 68 תקנים לעובדים סוציאליים לטיפול בילדים עדים לאלימות במשפחה בעלות של **11.6 מיליון ש"ח** ו-50 תקנים של עובדים סוציאליים לטיפול באזרחים ותיקים בעלות של **8.5 מיליון ש"ח**.
 - הכשרות בין-משרדיות לאנשי מקצוע ממגוון משרדי הממשלה העובדים בשטח.
 - תוכנית המניעה של משרדי החינוך והרווחה פועלת כיום ב-120 בתי ספר ועתידה להתרחב לבתי ספר נוספים.
 - בתכנון המעודכן לשנת 2020 נכללות פעולות אלו: פתיחת מרכזי חירום למתן שירות רציף של 24 שעות ביממה ושבעה ימים בשבוע לנפגעי אלימות במשפחה; הקצאת 60 תקנים של עובדים סוציאליים לתכלול נושא האלימות במשפחה ברשויות המקומיות ולהובלת שיתופי הפעולה הנדרשים; עריכת סקר לאומי לבדיקת היקף התופעה וטיבה

וקביעת מדדי הצלחה לבדיקת יעילות התוכנית הבין-משרדית ותוצאות הפעלתה. כמו כן מתוכנן פיתוח פתרונות לנערות ונשים הנמצאות בסכנת חיים וטעונות הגנה.

נציין כי הנתונים התקציביים המוצגים במסמך מתייחסים לתקציב שהוקצה לתוכנית והתכנון שנקבע לפיו, אך יש לבחון אם בפועל התקציב אכן נוצל במלואו, כיוון שחלק ניכר מהתקציב מיועד לתקני כוח אדם, ולעיתים הליך הגיוס מורכב ונמשך זמן רב, למיטב ידיעתנו טרם אוישו כל התקנים הנדרשים. נוסף על כך, יש לציין כי התוספות התקציביות בשנים 2018 ו-2019 הועברו רק במהלך השנה. בשנת 2019, למשל, חלק ניכר מהתקציב הנוסף (20 מיליון ש"ח) הועבר רק בחודש נובמבר, בשל העיכובים באישור העברות תקציביות בשל הבחירות שהתקיימו, ועיכוב זה מקשה גם כן את היכולת לממשו. נוכח זאת, יש להמשיך לבחון את ביצוע התקציב בפועל בשנים הבאות.

בשל הנסיבות הפוליטיות שנוצרו, לא סביר לצפות שתקציב המדינה לשנת 2020 יאושר בכנסת בחודשים הקרובים. במצב זה תקציב המדינה לשנת 2020 מתנהל כתקציב המשכי בניהולו של החשב הכללי במשרד האוצר, ובהתאם להוראות סעיף 33 לחוק-יסוד: משק המדינה. יש לבחון כיצד יימשך תקצוב התוכנית במסגרת העבודה לפי תקציב המשכי, שכן לא כל התקציב שהועבר במהלך השנים ליישום התוכנית נכלל בבסיס התקציב של המשרד.

1. התוכנית הבין-משרדית למניעת אלימות במשפחה ולטיפול בה – רקע

ב-10 בספטמבר 2014 הוחלט על הקמת ועדה בין-משרדית לטיפול באלימות במשפחה בראשות המשנה למנכ"ל המשרד לביטחון הפנים. תפקידי הוועדה היו גיבוש תמונת מצב עדכנית על תופעת האלימות במשפחה; גיבוש מדיניות ודרכי פעולה מומלצות בתחום זה וסנכרון בין משרדי הממשלה והארגונים הפועלים בו. הנושא המרכזי בהמלצות הוועדה היה הצורך **בשיתוף הפעולה בין גורמי המקצוע** המעורבים בטיפול בנפגעי האלימות במשפחה וכן הצורך **בהרחבת מעגל הסיוע** לנפגעי אלימות במשפחה. הוועדה הגישה את המלצותיה הסופיות ביוני 2016, ושר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים אימץ אותן והורה על הקמת ועדה בין-משרדית לגיבוש תוכניות פעולה אופרטיביות למימושה. לשם הכנת תוכניות הפעולה נבנו צוותים שדנו במגוון הנושאים וגיבשו המלצות לפעולות שיש לבצע בתחומים תשתיתיים וכן המלצות הנוגעות לאוכלוסיות מסוימות.¹

ועדת שרים למאבק באלימות (בראשות השר לביטחון הפנים), שהתכנסה ב-19 ביוני 2017, אימצה עקרונית את עיקרי תוכנית הפעולה המבוססת על המלצות הצוותים המקצועיים והתחייבה לפעול ליישומה בהקדם האפשרי. ב-7 ביולי 2017 קיבלה הממשלה את החלטה 2820 (אלמ/16), שבמסגרתה אימצה עקרונית את עיקרי תוכנית הפעולה ליישום המלצות הוועדה הבין-משרדית וקבעה כי יש לפעול למימושה בהקדם האפשרי.²

¹ להרחבה ראו רינת בניטה, [יישום המלצות הוועדה הבין-משרדית למניעה וטיפול בתופעת האלימות במשפחה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 20 בנובמבר 2017.

² החלטה 2820 של הממשלה ה-34, [הצגת תוכנית פעולה ליישום המלצות ועדת המנכ"לים למניעה וטיפול בתופעת האלימות במשפחה אשר הוקמה בהחלטת הממשלה מס' 1249 \(אלמ/5\) מיום 10.3.2016](#), 7 ביולי 2017. בהחלטה זו ניתן תוקף להחלטת אלמ/16 של ועדת שרים למאבק באלימות מיום 19 ביוני 2017, אשר צורפה לפרוטוקול החלטת הממשלה.

2. תקצוב התוכנית

ועדת השרים למאבק באלימות, שאימצה את עיקרי תוכנית הפעולה, לא קבעה את היקף התקציב שיוקצה ליישום תוכנית זו ואת המקורות התקציביים למימושה. על פי הערכות שהוצגו לוועדת השרים על ידי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן: משרד הרווחה) והמשרד לביטחון הפנים, התוספת התקציבית הנדרשת לתקציב לצורך יישום מלא של התוכנית היא **כרבע מיליארד ש"ח בשנה האחרונה**, והגידול בבסיס התקציב של התוכנית ייעשה בהדרגה במשך חמש שנים (תוספת של כ-50 מיליון ש"ח לשנה לבסיס התקציב)³. בתוכנית שאושרה נקבע כי הגורם המתכלל את יישומה הוא משרד הרווחה. משרד הרווחה, בשיתוף גורמים רלוונטיים, גיבש תוכנית תעדוף ותערוף של סעיפי התוכנית השונים, הכוללת פירוט של תקציבי הפעולה ועלויות תקני כוח האדם. בעניין אופן תקצוב התוכנית נקבע כי כלל התקציב התוספתי שיועבר ממשרד האוצר לצורך יישום התוכנית ייכלל בתקציב משרד הרווחה, וכי המשרד יקצה ממנו למשרדים האחרים סכומים בהתאם לתחומי האחריות של כל משרד.⁴ היות שבמועד החלטת הממשלה התקציב לשנת 2017 וכן התקציב לשנת 2018 כבר אושרו במסגרת אישור התקציב הדו-שנתי לאותן שנים, ההחלטה לא כללה למעשה את מקורות התקציב ליישום התוכנית.

ועדת השרים למאבק באלימות אימצה את עיקרי תוכנית הפעולה, אך לא קבעה את היקף התקציב שיוקצה ליישום התוכנית ואת המקורות התקציביים למימושה.

3. מעקב אחר יישום התוכנית ותקצובה

3.1 תקצוב התוכנית בשנים 2017-2018

כאמור, התוכנית הבין-משרדית למניעת אלימות במשפחה ולטיפול בה כוללת פעילות של כמה משרדי ממשלה בתחומים מגוונים. נקבע כי התקציב שיועבר ממשרד האוצר לצורך יישום התוכנית יתקבל במשרד הרווחה, ומשרד הרווחה יקצה ממנו למשרדים האחרים לפי תחומי האחריות של כל משרד. בהתאם לכך גיבש משרד הרווחה, בשיתוף עם גורמים רלוונטיים אחרים, תוכנית תעדוף ותערוף של סעיפי התוכנית, כולל התייחסות לתקציבי הפעולה ועלויות תקני כוח האדם.

נקבע כי כלל התקציב התוספתי שיועבר ממשרד האוצר לצורך יישום התוכנית ייכלל בתקציב משרד הרווחה, וכי המשרד יקצה ממנו למשרדים האחרים לפי תחומי האחריות של כל משרד.

על פי נתוני משרד הרווחה,⁵ בשנת 2017 הועברו ממשרד האוצר **8 מיליון ש"ח**, בשנת 2018 הועברו **12 מיליון ש"ח** ובשנת 2019 הועברו **30 מיליון ש"ח**. בסך הכול בשלוש השנים שבהם פועלת התוכנית עד כה הועברו למשרד 50 מיליון ש"ח **שנוספו לבסיס התקציב**. כאמור, כדי לממש את התוכנית על כל סעיפיה בהתאם לתכנון המקורי נדרש תקציב תוספתי של 50 מיליון

³ להרחבה על אופן התקצוב בהתאם לתוכנית המקורית ראו חדוה קפלינסקי, [מעקב אחר התקצוב של התוכנית הבין-משרדית לטיפול באלימות במשפחה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 15 בנובמבר 2018.

⁴ רינת בניטה, [יישום המלצות הוועדה הבין-משרדית למניעה וטיפול בתופעת האלימות במשפחה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 20 בנובמבר 2017.

⁵ יסמין וולך, מפקחת ארצית, מנהל שירותים אישיים וחברתיים, משרד הרווחה. דוא"ל, 11 בנובמבר 2019; שיחת טלפון, 13 בנובמבר 2019.

בשנת 2017 הועברו
ממשרד האוצר 8
מיליון ש"ח; בשנת
2018 הועברו 12
מיליון ש"ח ובשנת
2019 הועברו לבסיס
התקציב של התוכנית
30 מיליון ש"ח.

ש"ח בכל שנה, כלומר, נוצר פער מצטבר בין התקצוב בפועל לתקצוב שנקבע בתוכנית המקורית. לנוכח הפער בין התקצוב בפועל לתקצוב הנדרש ליישום התוכנית כפי שאושרה, בכל שנה מתכנסת הוועדה וקובעת סדרי עדיפויות בהתאם לתקציב בפועל ובונה תוכניות עבודה לאותה שנה.

כאמור, בשנת 2018 תוקצבה התוכנית בכ-20 מיליון ש"ח (כולל תוספת תקציב של 12 מיליון ש"ח לעומת 2017). בלוח 1 להלן מוצגים סעיפי התוכנית שתוקצבו בשנת 2018.

לוח 1 – תקצוב התוכנית בשנת 2018 (בש"ח)⁶

עלות שנתית	סעיף בתוכנית
500,000	מטה – ניהול תוכנית
4,300,000	מוקד 118 וכוננויות ברשויות המקומיות
1,300,000	פיתוח כלים והכשרות, קמפיין לרשות לקידום מעמד האישה ותוכנית מניעה "חברות וזוגיות"
4,800,000	תקני עובדים סוציאליים לטיפול באלימות ילדים ותקציבי פעולה לתקנים
4,125,000	תקנים לטיפול באזרחים ותיקים ותקציבי פעולה לתקנים
1,000,000	סקר לאומי
2,200,000	חוקרי משטרה – העברה למשרד לביטחון הפנים
20,025,000	סך הכול

בנתונים שבלוח אפשר לראות כי התקציב שהועבר ליישום התוכנית הוקצה בין היתר לתחומים אלה:

- **4.8 מיליון ש"ח הוקצו לתקנים לעובדים סוציאליים בתחום אלימות ילדים** ותקציבי פעולה לתקנים אלה. מסכום זה הוקצו 4.5 מיליון ש"ח לתקנים לעובדים סוציאליים (סכום השקול לתקצוב של כ-26.5 תקנים) ו-0.3 מיליון ש"ח הוקצו כתקציב פעולה לתקנים.
- **כ-4.1 מיליון ש"ח הוקצו לתקנים לעובדים סוציאליים בתחום האלימות נגד אזרחים ותיקים ולתפעולם**. מסכום זה הוקצו 4.0 מיליון ש"ח לכ-23.5 תקנים ונוסף לזה תוקצבו כ-0.12 מיליון ש"ח כתקציב פעולה לתקנים.
- **מוקד 118⁷ תוקצב ב-1.8 מיליון ש"ח והכוננויות ברשויות המקומיות תוקצבו ב-2.5 מיליון ש"ח**.

⁶ שם

⁷ [מוקד 118](#) הוא מוקד רווחה טלפוני למידע ולסיוע ראשוני המופעל על ידי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. נציין כי המוקד פועל כבר משנת 2004, ובמסגרת התוכנית פעילותו צפויה להתרחב. עם זאת, בשל הסכמים קיימים, נדרש זמן לביצוע ההתאמות הנדרשות לפי התוכנית, אך כבר כיום ניתן במוקד מענה במצבים של אלימות במשפחה. רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשל, אגף בכיר קשרי חוץ ודוברות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 24 בנובמבר 2019.

התקצוב החלקי של התוכנית הביא לכך שהוועדה נדרשה לקבוע סדרי עדיפויות בתקצוב מרכיבי התוכנית לפי התקציב בפועל, ולפיכך חלק מהנושאים תוקצבו חלקית או לא תוקצבו כלל בשנה מסוימת.

• **2.2 מיליון ש"ח** הועברו למשרד לביטחון הפנים לצורך תקצוב **תקנים לחוקרי משטרה** העוסקים באלימות במשפחה. מהמשרד לביטחון הפנים נמסר כי סכום זה התווסף על מקורות תקציביים פנימיים שהוקצו מתקציב המשרד לצורך הקמת מחלקי משטרה ב-16 תחנות משטרה, הכוללים 30 תקנים תוספתיים לחוקרי אלימות במשפחה.⁸

כאמור, **התקצוב החלקי של התוכנית הביא לכך שהוועדה נדרשה לקבוע סדרי עדיפויות בתקצוב מרכיבי התוכנית** בהתאם לתקציב בפועל, ולפיכך **שחלק מהנושאים תוקצבו בצורה חלקית או לא תוקצבו כלל בשנה מסוימת. עם זאת, יש לבחון אם הנושאים שלא תוקצבו במסגרת התקציב שהוקצה לתוכנית תוקצבו על ידי המשרד במסגרת אחרת.**

• על פי נתוני תכנון התקצוב המקורי של התוכנית, סעיף התוכנית העוסק בפתרונות לנשים הנתונות בסיכון גבוה ובסכנת חיים מתמשכת במדינות חוץ שיש עימן הסדר היה אמור להיות מתוקצב ב-**0.6 מיליון ש"ח** בשנת 2018, אך בפועל סעיף זה לא תוקצב כלל. לדברי משרד הרווחה, הנושא טופל ותוקצב במסגרת אחרת (במקרה מסוים שהתעורר בו צורך).

• הסעיף של פתרון טיפולי לילדים ובני נוער במרכזים למניעת אלימות במשפחה **תוקצב ב-4.8 מיליון ש"ח במקום ב-20 מיליון ש"ח על פי התכנון המקורי.**

• הסעיף העוסק בפתרונות בקהילה לאזרחים ותיקים **תוקצב בפועל ב-4.125 מיליון ש"ח במקום ב-10.9 מיליון ש"ח** על פי התכנון המקורי.

• סעיפים נוספים בתוכנית העוסקים בהכשרות ובהסברה תוקצבו אף הם בסכומים הנמוכים מהסכומים שנקבעו בתכנון המקורי.

על פי משרד הרווחה,⁹ בשל התקצוב החסר יש עיכוב בתחום של פיתוח שירותים חדשים וכן מצטמצמת היכולת לנקוט פעולות רוחב מורכבות. עוד נציין כי הנתונים שהוצגו לעיל מתייחסים לתכנון על פי התקציב שהוקצה; עדיין אין בידינו נתונים על המימוש של התוכנית בפועל, בכפוף ליישום כל התוכניות ולאיוש התקנים שתוקצבו.

3.2 תקצוב התוכנית בשנת 2019

כאמור, **בשנת 2019 הועברו למשרד הרווחה כ-30 מיליון ש"ח נוספים לבסיס התקציב של התוכנית. זהו סכום הנמוך ב-20 מיליון ש"ח מהתקצוב הנדרש על פי התוכנית המקורית.**

בלוח 2 להלן מוצגים סעיפי התוכנית שתוקצבו בשנת 2019.

⁸ איתן גולדפלם, ראש חטיבת תקציבים, המשרד לביטחון הפנים, דוא"ל, 24 בנובמבר 2019.

⁹ יסמין וולך, מפקחת ארצית, מינהל שירותים אישיים וחברתיים, משרד הרווחה, דוא"ל, 11 בנובמבר 2019.

לוח 2 – תקצוב התוכנית בשנת 2019 (בש"ח)¹⁰

עלות שנתית	סעיף בתוכנית
340,000	מטה – ניהול תוכנית
1,000,000	מוקד 118
1,400,000	פיתוח כלים והכשרות ותוכנית מניעה "חברות זוגיות"
11,560,000	תקני עובדים סוציאליים לטיפול באלימות ילדים
10,200,000	תקני עובדים סוציאליים לטיפול באלימות גברים
8,500,000	תקנים לטיפול באזרחים ותיקים
3,900,000	תקציבי פעולה לתקנים לילדים, גברים ואזרחים ותיקים
2,851,500	מרכזי יום, הוסטלים ומרכזי ערב לטיפול בגברים אלימים
5,133,500	מרכז חירום והגנה רב-תחומי לנפגעי אלימות במשפחה
1,020,000	עו"ס משטרה
2,200,000	סקר לאומי
652,500	דירות מעבר
48,757,500	עלות כוללת של התוכנית
28,732,500	תוספת נדרשת לבסיס התקציב לעומת שנת 2018

מהנתונים בלוח אפשר ללמוד כי העלות הכוללת של יישום התוכנית, על מרכיביה, בשנת 2019 היא **48.8 מיליון ש"ח**, ועל כן יש צורך בתוספת לבסיס התקציב בסך של **28.7 מיליון ש"ח** לעומת התקציב שהוקצה בשנת 2018.

מניתוח נתוני תקצוב התוכנית אפשר ללמוד, בין היתר, כי תוגבר מערך השירותים ברשויות המקומיות וביחידות המגוונות הפועלות בשטח:

- סעיף **תקני העובדים הסוציאליים לטיפול בילדים** עדים לאלימות במשפחה תוקצב בכ- **11.6 מיליון ש"ח** בעבור 68 תקנים (תוספת של 41.5 תקנים). סעיף **תקני העובדים הסוציאליים לטיפול באלימות גברים** במרכזים לטיפול באלימות במשפחה תוקצב ב-**10.2 מיליון ש"ח** בעבור 60 תקנים. על סעיפים אלה נוסף תקציב פעולה של **2.4 מיליון ש"ח**.
- סעיף **תקני העובדים הסוציאליים לטיפול באלימות כנגד אזרחים ותיקים**, המאפשר לאזרחים ותיקים לדווח במקרה של התעללות ולקבל טיפול, תוקצב ב-**8.5 מיליון ש"ח**

¹⁰ יסמין וולך, מפקחת ארצית, מינהל שירותים אישיים וחברתיים, משרד הרווחה, דוא"ל, 11 בנובמבר 2019; שיחת טלפון, 13 בנובמבר 2019.

בעבור 50 תקנים (תוספת של 26.5 תקנים). נוסף על כך, הוקצה תקציב פעולה לתקנים אלה בסך 0.5 מיליון ש"ח.

- כ-2.8 מיליון ש"ח הועברו לתקצוב תחום **הגברים האלימים**: מרכזי יום לטיפול בגברים אלימים, הוסטל לטיפול ומרכז ערב לגברים אלימים.¹¹
- **שישה תקני "עו"ס משטרה"** (כ-1.0 מיליון ש"ח) הועברו מתוכנית "עיר ללא אלימות" של המשרד לביטחון הפנים למשרד הרווחה, כחלק ממגמת ריכוז הנושא במשרד הרווחה. תקנים אלה נותנים פתרונות ב-11 יישובים. "עו"ס משטרה" היא תוכנית משותפת למשרד הרווחה ולמדור נפגעי עבירה במשטרת ישראל, הפועלת משנת 2000. יש לציין כי בתוכנית "עיר ללא אלימות" עדיין יש 9.5 תקנים של עו"ס משטרה, ובהם תקן ליישובים הערביים, וכלל העובדים פועלים ב-19 יישובים. במסגרת המודל האזורי פועלים עובדים המאיישים עוד שישה תקנים הנותנים פתרונות ל-20 יישובים ערביים.
- **0.6 מיליון ש"ח** הופנו לתקצוב **הכשרות בין-משרדיות** לאנשי מקצוע מכמה משרדי הממשלה העובדים בשטח ועבודתם קשורה לתחום האלימות במשפחה. ההכשרות נערכות לעובדים ממשרדי הבריאות, החינוך והרווחה, משירות בתי הסוהר ועוד, ונועדו ליצור שפה משותפת וממשקי עבודה בין אנשי המקצוע.
- **0.8 מיליון ש"ח** הופנו לתוכנית המניעה **"חברות זוגיות ללא אלימות"**.¹² תוכנית "חברות זוגיות ללא אלימות" היא תוכנית משותפת למשרד החינוך והאגף לשירותים חברתיים ואישיים במשרד הרווחה. התוכנית פועלת כיום ב-120 בתי ספר ועתידה להתרחב ולפעול לבתי ספר נוספים. תוכני התוכנית מותאמים גם לאוכלוסייה הערבית וגם לאוכלוסייה הדתית בישראל.
- **מיליון ש"ח** הופנו לתקצוב **קו חירום 118** של משרד הרווחה, המפתח פתרון המוכוון לגברים במעגל האלימות במשפחה. המטרה היא להגיע למספר האפשרי הגדול ביותר של גברים.
- כ-5.1 מיליון ש"ח הוקצו להקמת שני **מרכזי חירום והגנה רב-תחומיים** לנפגעי אלימות במשפחה. המרכזים מתוכננים לפעול 24 שעות ביממה ושבעה ימים בשבוע, ויפעלו בהם גם דירות קלט. המרכזים עדיין לא נפתחו אולם המרכז בתל אביב בהליכי מכרז אחרונים וצפוי שייפתח בחודשים הקרובים.

כאמור, גם בשנת 2019 התקציב שהועבר ליישום התוכנית היה נמוך מהתקציב שנקבע בתוכנית המקורית, והוועדה נדרשה לקבוע סדרי עדיפויות בהתאם לתקציב בפועל. גם בשנה זו, אפוא, תוקצבו חלק מהנושאים בצורה חלקית או לא תוקצבו כלל. **עם זאת, יש לבחון אם הנושאים שלא תוקצבו במסגרת התקציב שהוקצה לתוכנית תוקצבו על ידי המשרד במסגרת אחרת.**

¹¹ הרחבה בנושא פתרונות טיפול בגברים אלימים במסגרת התוכנית אפשר למצוא אצל עדו אבגר, הטיפול בגברים אלימים בישראל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 21 בנובמבר 2019

¹² משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, [אלימות במשפחה – תוכנית "חברות זוגיות ללא אלימות"](#), כניסה: 18 בנובמבר 2019.

- על פי תכנון התקצוב המקורי של התוכנית, סעיף התוכנית העוסק באמצעי הגנה – הרחבת סל אמצעי ההגנה הפיזיים למאוימים, היה אמור להיות מתוקצב ב-5.0 מיליון ש"ח בשנת 2019 אולם בשל היעדר תקציב, הוא לא תוקצב בפועל.
- הסעיף העוסק בתחום הנתונים למחקר ותוצאות – הקמת מערך מדידה לתוכנית למניעת אלימות במשפחה ולטיפול בה היה אמור להיות מתוקצב בסך של 4.0 מיליון ש"ח, אך לא תוקצב בפועל.
- על פי התכנון המקורי, תחום ההכשרות בתוכנית היה אמור להיות מתוקצב ב-1.26 מיליון ש"ח, אך תוקצב בפועל ב-0.6 מיליון ש"ח. בתחום זה נכללים פיתוח תוכנית הכשרה לגורמים המבצעים הערכת מסוכנות במשרדים השונים, פיתוח כלי איתור וזיהוי איתותים בקרב ילדים ובני נוער, הכשרות לקציני מבחן, הכשרות לעובדי השירות להתמכרויות ולבחון גברים אלימים וטיפול בהם, הכשרות לחוקרי אלימות במשפחה בנושא התעללות באזרחים ותיקים ועוד.
- התחום העוסק במענה לגבר היה אמור להיות מתוקצב ב-18.0 מיליון ש"ח בתוכנית המקורית ובפועל תוקצב ב-2.8 מיליון ש"ח בלבד.
- סעיף ההסברה תוקצב אף הוא בחסר.

הנתונים התקציביים שהוצגו לעיל על השנים 2018-2019 קשורים לתקציב שהוקצה לתוכנית ולתכנון שנקבע על פיו, אך יש לבחון אם בפועל התקציב אכן נוצל במלואו. למיטב ידיעתנו טרם אוישו כל התקנים הנדרשים, ויש לשער שהסיבה לכך היא שחלק ניכר מהתקציב מיועד לתקני כוח אדם, ולעיתים הליך הגיוס מורכב ונמשך זמן רב. נוסף על כך, הרחבת חלק מהשירותים שנקבעו בתוכנית מחייבת פתיחה ועדכון של הסכמים ועריכת מכרזים חדשים, ולא תמיד אפשר לעשות זאת מייד ובהתאם למתוכנן.

נוסף על כך, יש לציין כי התוספות התקציביות בשנים 2018 ו-2019 הועברו רק במהלך השנה. בשנת 2019, למשל, חלק מהתקציב הנוסף (20 מיליון ש"ח) הועבר רק בחודש נובמבר, בשל העיכובים באישור העברות תקציביות נוכח הבחירות שהתקיימו השנה, ועיכוב זה מקשה גם את היכולת לממשו. לפיכך, יש להמשיך ולבחון את ביצוע התקציב בפועל בשנים הבאות, וכן לבחון אם תקציב שלא נוצל בשנה מסוימת יועבר לשנים הבאות.

יש לציין כי התוספות התקציביות בשנים 2018 ו-2019 הועברו רק במהלך השנה. בשנת 2019, למשל, הועבר חלק מהתקציב הנוסף (20 מיליון ש"ח) רק בחודש נובמבר, בשל העיכובים באישור העברות תקציביות נוכח הבחירות שהתקיימו השנה.

3.3 תקצוב התוכנית בשנים הבאות¹³

כאמור, תקצוב התוכנית בפועל מאז תחילת הפעלתה נמוך מהתקצוב שתוכנן לצורך הפעלת התוכנית על כלל סעיפיה ואינו תואם את תכנון התקצוב של התוכנית כפי שהוצגה בשנת 2017,

שעל פיו התקצוב אמור היה להיפרס על פני חמש שנים. כאמור, בכל שנה הוועדה במשרד הרווחה מתאימה את תקצוב סעיפי התוכנית השונים לסכום המועבר בפועל לפי סדרי עדיפויות שנקבעים בהחלטות ממשלה ולפי הצרכים בפועל. נוכח השינויים שהוכנסו

לוח 3 - תכנון התקצוב לשנים 2020-2024

שנה	תוספת לבסיס התקציב (בש"ח)
2020	47,572,500
2021	50,044,000
2022	49,576,250
2023	11,662,500
2024	9,824,250

בתוכנית בשנים האחרונות בעקבות המגבלה התקציבית, עודכנו הפריסה ההדרגתית של יישום התוכנית ותקצובה: התוכנית המעודכנת כיום מותאמת לתקציבים שהועברו ולתקציבים עתידיים האמורים להתקבל בשנים הבאות והיא נפרסת עד שנת 2024, כמפורט בלוח 3. עם זאת, בשלב זה מדובר בתכנון עתידי בלבד, והוא מותנה בהקצאת התקציבים הנדרשים מדי שנה.

על פי התוכנית המעודכנת, בשנת 2020 יש כוונה לתקצב את סעיפי התוכנית הללו:

- הקצאת 60 תקני עובדים סוציאליים לתכלול נושא המאבק באלימות במשפחה ברשויות המקומיות ולצורך הובלת שיתופי הפעולה הנדרשים בתחום;
- המשך הקמת מרכזי החירום;
- עריכת סקר לאומי לבדיקת היקף תופעת האלימות במשפחה וטיב הטיפול בה תוך קביעת מדדי הצלחה לבדיקת תוצאות התוכנית ויעילותה;
- פיתוח מענים לנערות ולנשים הנמצאות בסכנת חיים וטעונות הגנה.

תקצוב סעיפים אלה ויישומם מותנה בהעברת התקציב הנדרש בשנת 2020. בשל הנסיבות הפוליטיות שנוצרו, טרם גובשה הצעת תקציב המדינה לשנת 2020, והתקציב לא צפוי להיות מאושר בכנסת בחודשים הקרובים. במצב של אי-אישור תקציב עד תחילת שנת הכספים, משרדי הממשלה מתנהלים בתקציב המשכי, המנוהל על ידי החשב הכללי במשרד האוצר ומוקצה למשרדים לפי הוראות סעיף 3ב לחוק-יסוד: משק המדינה. בהוראות נקבע, בין היתר, מדרג קדימויות בתקצוב תחומי הפעילות של הממשלה. יש לבחון כיצד מצב זה ישפיע על המשך יישום התוכנית בשנה הבאה ועל תקצובה, שכן חלק ממרכיביה אינם מתוקצבים בהכרח בבסיס התקציב של המשרד, והתקציב הועבר למשרד הרווחה במהלך השנה.

נוכח השינויים שהוכנסו בתוכנית בשנים האחרונות בעקבות המגבלה התקציבית, עודכנו הפריסה ההדרגתית של יישום התוכנית ותקצובה והם יימשכו עד שנת 2024.

אם לא מאושר תקציב עד תחילת שנת הכספים, משרדי הממשלה מתנהלים בתקציב המשכי, המנוהל ומוקצה למשרדים השונים על ידי החשב הכללי במשרד האוצר. יש לבחון כיצד מצב זה ישפיע על המשך יישום התוכנית ועל תקצובה בשנה הבאה.

¹³ פירוט תכנון התקצוב לשנים הבאות לפי סעיפי התוכנית מובא בנספח.

נוסף על כך, ההחלטה המקורית עסקה בתוכנית חומש עד שנת 2022, והתוכנית המעודכנת פורסת את היישום עד שנת 2024. יש לבחון אם יוקצו התקציבים המלאים הנדרשים לפי המתווה החדש, וכן אם תתקבל החלטה להמשיך את הפעילות המורחבת בנושא מניעת אלימות במשפחה גם לאחר השנים שנקבעו בתוכנית.

4. משרדים נוספים השותפים לתוכנית

4.1 המשרד לביטחון הפנים¹⁴

בשנת 2018 העביר משרד הרווחה **2.2 מיליון ש"ח** למשרד לביטחון הפנים לצורך תקצוב תקנים לחוקרי משטרה העוסקים בנושא האלימות במשפחה. מהמשרד לביטחון הפנים נמסר כי סכום חד-פעמי זה הועבר ממשרד הרווחה בשנת 2018. הסכום הזה התווסף על מקורות תקציביים פנימיים מתקציב המשרד לביטחון הפנים ושימש להקמת מחלקי משטרה ב-16 תחנות משטרה ובהם 30 תקנים תוספתיים לחוקרי אלימות במשפחה. נוסף על כך, מתשובת המשרד אפשר ללמוד כי המשרד תקצב פעולות נוספות בתחום מניעת אלימות במשפחה והטיפול בה (מעבר למפורט בתוכנית הבין-משרדית) בעלות כוללת של **28.5 מיליון ש"ח** מתקציב המשרד (20 מיליון ש"ח בבסיס התקציב ו-8.5 מיליון ש"ח בתקציב חד-פעמי). להלן פירוט חלק מהפעולות שנקט המשרד במסגרת המשטרה ושירות בתי הסוהר:

- פיילוט הצימוד האלקטרוני לשם שיפור ההגנה על נשים ועל בני משפחה מאוימים בעלות של **חצי מיליון ש"ח**;
 - הפעלת מסגרות חינוך, טיפול ושיקום לאסירים שמטרתם להקנות להם כלים להובלת שינוי בהתנהגותם ולשיפור יכולתם להשתלב בחברה עם שחרורם;
 - טיפול פרטני וקבוצתי בבתי הסוהר בעלות של 1.2 מיליון ש"ח;
 - הפעלת מחלקות טיפוליות לעברייני אלימות במשפחה בבתי הסוהר בעלות של 4.18 מיליון ש"ח.
- במסגרת פעילות הרשות למאבק באלימות בסמים ובאלכוהול מופעלות מגוון מסגרות לטיפול באלימות במשפחה, ובהן:
- תקצוב של 10 עו"ס משטרה במגזר היהודי ו-15 עו"ס משטרה דוברי ערבית במגזר הערבי, בתקציב של כ-3.5 מיליון ש"ח;
 - יישום תוכנית מניעה בקהילה לאיתור נשים נפגעות אלימות ותמיכה בהן.

¹⁴ תת-גונדר איתן גולדפלאם, ראש חטיבת תקציבים, המשרד לביטחון הפנים, מכתב, 17 בנובמבר 2019, הועבר בדוא"ל על ידי אור אלמוג, רכזת לשכה בכירה, לשכת השר לביטחון הפנים, 24 בנובמבר 2019.

4.2 משרד החינוך

כחלק מהתוכנית שאושרה, נציגי השירות הפסיכולוגי-ייעוצי חברים בוועדת ההיגוי המעדכנת את התוכנית "חברות וזוגיות ללא אלימות". נציגי השירות בוועדה זו פועלים להתאמת התכנים לרוח התקופה, וליצירת התאמה תרבותית לקהלי היעד. פעילות זו אינה כוללת תקצוב מיוחד.

4.3 משרד הבריאות

כאמור, משרד הבריאות היה שותף בוועדה הבין-משרדית, במסגרת התוכנית הלאומית למיגור אלימות במשפחה שבאחריות משרד הרווחה. בדיונים בוועדה הוגדרה שותפות בחלקים אחדים של התוכנית הלאומית, ובהם: הרחבת המוקד הטלפוני 118; מכרז למרכזי חירום; הכשרות בין-משרדיות; מקלטים ייעודיים לנשים עם הפרעות נפשיות; פתרונות טיפול לגברים; תוספת תקנים לעובדים סוציאליים בתחום הבריאות לבניית רצף הטיפול.

בתשובת משרד הבריאות על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת מדצמבר 2018 נמסר כי משרד הבריאות פועל לקידום הידע, המיומנויות והטיפול בנושא אלימות במשפחה ותקיפה מינית במסגרת תקציבים קיימים. קבלת התקציבים מהתוכנית הלאומית באמצעות הוועדה הבין-משרדית תאפשר למשרד לפתח פתרונות חיוניים בתחום וכן בממשקים הבין-משרדיים, ובכלל זה טיפול באוכלוסיות מיוחדות והרחבת הידע והכלים במערך בריאות הנפש.¹⁵ חלק מפעולות אלו נעשות על ידי משרד הבריאות ללא צורך בתוספת תקציב, וחלקן מצריך העברת תקציב לשם יישומן.

מנתוני התקצוב של התוכנית שהועברו על ידי משרד הרווחה אפשר ללמוד כי תקציבים ייעודיים למשרד הבריאות טרם הועברו. עם זאת, העברת התקציב הנדרש למשרד הבריאות לצורך ההכשרות ממתונה לאישור מנכ"ל משרד הרווחה.¹⁶

¹⁵ עידית נדב בשם מירי כהן משנה למנכ"ל, משרד הבריאות, דוא"ל, 19 בדצמבר 2018.

¹⁶ יסמין וולך, מפקחת ארצית, מינהל שירותים אישיים וחברתיים, משרד הרווחה, שיחת טלפון, 21 בנובמבר 2019.

5. נספח

**תקצוב התוכנית הבין-משרדית למניעת אלימות במשפחה, תקציב מעודכן
(באלפי ש"ח) לשנים 2018-2020¹⁷**

2020		2019		תקציב 2018 תכנון לפי תקציב בפועל עלות שנתית	פעולה או תוכנית
תקנים או מרכזים	עלות שנתית	תקנים או מרכזים	עלות שנתית		
6	1,020	2	340	500	מטה - ניהול תוכנית
2	340	-	-	-	רפרנטים בשב"ס ובמערכת הבריאות
30	5,100	-	-	-	מנגנון הפעלה במחוזות וברשויות
	1,800		1,000	1,800	מוקד 118
12	2,040	-	-	-	מוקד לאומי - מוקדנים
	4,000		-	2,500	כוננויות ברשות המקומית
	700		600	1,300	פיתוח כלים והכשרות
	1,000		-	1,000	קמפיין לרשות לקידום מעמד האישה
	2,200		-	2,200	חוקרי משטרה - העברה למשרד לביטחון הפנים
	800		800	800	תוכנית מניעה - "חברות וזוגיות"
80	13,600	68	10,200	4,500	תקני עו"ס - אלימות ילדים
80	13,600	60	10,200	-	תקני עו"ס - אלימות גברים
	3,200		2,400	300	תקציבי פעולה לתקנים - ילדים וגברים
100	17,000	50	8,500	4,000	תקנים לטיפול באזרחים ותיקים
	1,000		500	125	תקציבי פעולה לתקנים - אזרחים ותקנים
	6,000		1,000	-	תוספת תקציבי פעולה - מרכזים למניעת אלימות
10	1,700	6	1,020	-	עו"ס משטרה
	2,200		2,200	1,000	סקר לאומי
2	5,134	2	5,133.5	-	מרכז חרום והגנה רב תחומי לנפגעי אלימות במשפחה
1	594	1	594	-	מרכזי יום לטיפול בגברים אלימים
1	1,958	1	1,957.5	-	הוסטל לטיפול בגברים אלימים
1	300	1	300	-	מרכז ערב לגברים
2	1,980		-	-	מרכז יום לגברים משוחררים

¹⁷ יסמין וולך, מפקחת ארצית, מינהל שירותים אישיים וחברתיים, משרד הרווחה, דוא"ל, 11 בנובמבר 2019.

2020		2019		תקציב 2018 תכנון ע"פ תקציב בפועל עלות שנתית	פעולה או תוכנית
תקנים או מרכזים	עלות שנתית	תקנים או מרכזים	עלות שנתית		
	2,000		-	-	סל נלווה לגברים
2	1,305	1	652.5	-	דירות מעבר
	-		-	-	הקמת צוות בין-משרדי למקרים חריגים
	-		-	-	מענה לנשים בסיכון גבוה בחו"ל
1	2,700		-	-	הקמת מקלט לנשים הרות ואימהות
	-		-	-	הקמת מקלט לנערות טעונות הגנה
	-		-	-	מסגרת הגנה משולבת - בריאות רווחה לנשים מכורות ובזנות
10	1,700		-	-	קציני מבחן
	94,970		47,397.5	20,025	סך הכול עלות התוכנית
	47,573		27,372.5	500	תוספת נדרשת לבסיס

תקצוב התוכנית הבין-משרדית למניעת אלימות במשפחה, תקציב מעודכן
(באלפי ש"ח) לשנים 2021-2024¹⁸

2024		2023		2022		2021		פעולה או תוכנית
תקנים או מרכזים	עלות שנתית	תקנים או מרכזים	עלות שנתית	תקנים או מרכזים	עלות שנתית	תקנים או מרכזים	עלות שנתית	
6	1,020	6	1,020	6	1,020	6	1,020	מטה – ניהול תוכנית רפרנטים בשב"ס ובמערכת הבריאות
4	680	4	680	4	680	4	680	מנגנון הפעלה במחוזות וברשויות מוקד 118
120	20,400	120	20,400	90	15,300	60	10,200	מוקד לאומי – מוקדנים כונוניות ברשות המקומית
	1,800		1,800		1,800		1,800	פיתוח כלים והכשרות קמפיין לרשות לקידום מעמד האישה
12	2,040	12	2,040	12	2,040	12	2,040	חוקרי משטרה – העברה למשרד לביטחון הפנים תוכנית מניעה – "חברות זוגיות"
	5,000		5,000		5,000		5,000	תקני עו"ס – אלימות ילדים
	3,500		2,800		2,100		1,400	תקנים עו"ס – אלימות גברים
	1,000		-		1,000		-	תקציבי פעולה לתקנים ילדים וגברים
	2,200		2,200		2,200		2,200	תקנים לטיפול באזרחים ותיקים
210	35,700	210	35,700	210	35,700	140	23,800	תקציבי פעולה לתקנים לאזרחים ותיקים
	1,500		1,500		1,500		1,000	תוספת תקציבי פעולה למרכזים לאלימות עו"ס משטרה
70	11,900	50	8,500	30	5,100	20	3,400	סקר לאומי מרכז חרום והגנה רב תחומי לנפגעי אלימות במשפחה
	2,000		2,000		2,000		6,000	מרכזי יום לטיפול בגברים אלימים

¹⁸ יסמין וולך, מפקחת ארצית, מנהל שירותים אישיים וחברתיים, משרד הרווחה. דוא"ל 11 בנובמבר 2019.

2024		2023		2022		2021		פעולה או תוכנית
תקנים או מרכזים	עלות שנתית	תקנים או מרכזים	עלות שנתית	תקנים או מרכזים	עלות שנתית	תקנים או מרכזים	עלות שנתית	
5	9,788	4	7,830	3	5,873	2	3,915	הוסטל לטיפול בגברים אלימים
1	300	1	300	1	300	1	300	מרכז ערב לגברים
2	1,980	2	1,980	2	1,980	2	1,980	מרכז יום לגברים משוחררים
	2,000		2,000		2,000		2,000	סל נלווה לגברים
5	3,263	5	3,263	3	1,958	3	1,958	דירות מעבר
	-		-		-		-	הקמת צוות בין-משרדי למקרים חריגים
	-		-		-		-	פתרון בחו"ל לנשים בסיכון גבוה
1	2,700	1	2,700	1	2,700	1	2,700	הקמת מקלט לנשים הרות ואימהות
1	2,700	1	2,700	1	2,700	1	2,700	הקמת מקלט לנערות טעונות הגנה
1	2,700	1	2,700	1	2,700	1	2,700	מסגרת הגנה משולבת בריאות רווחה לנשים מכורות ובזנות
50	8,500	50	8,500	50	8,500	50	8,500	קציני מבחן
	216,077		206,253		194,590		145,014	סך הכול עלות התוכנית
	9,824		11,663		49,576		50,044	תוספת נדרשת לבסיס